

地方政府改革研究述评

杨 娣

(厦门大学,福建 厦门 361005)

【摘 要】随着我国经济社会的发展,对政府治理能力的要求逐步提高,地方政府改革在不断的实践和探索中取得了较大的成效。目前,对地方政府改革的研究内容广泛,成果日益丰富,研究视角多元,但也存在一定的问题和缺憾。因此,本文将对近年来地方政府改革的研究进行系统的梳理和分析,以期对地方政府改革实践和理论研究提供重要参考。

【关 键 词】地方政府;改革;述评

【中图分类号】D523.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1009-9352(2011)01-0038-03

地方政府改革是指地方政府为了提高治理能力,适应社会环境的变化,对社会发展不相适应的政府管理体制、管理方式等所进行的变革,改革对象包括省、市、县、乡镇的权力机关、行政机关、司法机关和政协等。长期以来理论界一直忽视地方政府特别是地方政府改革的研究,直到20世纪70年代末期之后才产生了一系列的成果。通过对近年来特别是2005年以来文献的搜索和整理,本文从宏观上将地方政府改革的研究划分为国内和国外研究,分析各自研究的焦点,并做简要述评。

1 国内地方政府改革的研究

通过对近年来中国学术期刊网、独秀知识资源库等网络资源的查询,可以总结归纳出近几年国内学者的研究主要集中于以下五个方面。

1.1 地方政府行政管理体制改革

在中央的统一部署下,坚持以转变政府职能为核心的地方政府行政管理体制改革已在全国范围内展开,并且取得了很大成效,但这一领域的改革依然有许多不完善之处,如结构层次多而乱,行政区域对地方经济活动起着重大影响,致使“条块分割”的现象难以消除。对地方政府体制管理、体制改革的研究涉及内容广,宏观视角研究文献多,如沈荣华《中国地方政府体制创新路径研究》(2009年版)、房文双《关于地方政府体制改革的思考》(2008)、黄新华总结归纳了我国地方政府行政管理体制改革取得的成效和经验,提出从政府机构改革、职能转变等十个方面深化地方政府行政管理体制改革的建议。有的学者如陈艳平、张桂珍(2006)通过比较我国与国外地方政府体

制的差异,进而提出了完善我国地方行政体制改革的建议。王丽则从更加微观的视角出发,探讨了县级行政体制的改革问题。

1.2 地方政府职能转变

职能一直是政府改革关注的焦点,特别是此次新一轮的地方政府改革,中央明确规定以地方政府职能转变为核心。近几年学界关注最多的是地方政府的社会管理和公共服务职能。对地方政府职能转变的研究文献呈现多视角的特征,主要有宏观、财政、府际关系的视角等。

从宏观视角研究地方政府职能转变,主要以地方政府职能向“服务型政府”转变为核心,遵循“问题—对策”的逻辑思路。如沈荣华《我国地方政府职能的十大特点》(2008)、全毅《强化政府公共服务,加快地方政府职能转型》(2005)、杨玲《当代英国地方政府公共服务探讨》(2006)、靳永鑫《德国地方政府公共服务体制改革与机制创新探微》(2008)等。从财政视角研究地方政府职能则侧重于探讨地方政府财力与地方政府职能转变之间的关系,如刘义胜《我国财政体制改革对地方政府职能转变的影响》(2009)、李安泽(2006)在运用大量数据客观阐述地方政府职能与地方财力矛盾的基础上,提出了四点转变政府职能,提高地方政府筹集财政能力的建议。还有学者研究了不同层级政府间关系的协调对地方政府职能转变的作用和不同层级政府职能的差异,如吴虎彪《地方政府职能转变之路——府际关系协调》(2006)、刘华《中央地方政府职能的理性回归——中央与地方利益关系的视角》(2009)。

地方政府职能转变要求政府正确处理好与社会、公

【收稿日期】 2011-01-13

【作者简介】 杨 娣(1987—),女,江西宜春人,厦门大学公共事务学院2009级行政管理硕士研究生。

众、第三部门之间的关系,因此越来越多的学者对社区治理、公众参与等展开了研究,如蔡冬峻《和谐社区治理中的政府角色转变》(2010)、盛云、徐学梅《我国城市社区治理问题的系统探讨》。

1.3 地方政府机构改革

政府机构改革一直是我国学术界关注的焦点,自十七大报告提出“大部制”改革后,地方政府“大部制”改革成为学术界关注的焦点。在关注国内大部制改革的同时,学者对西方国家最新机构改革成果也进行了跟踪研究。如崔健《俄罗斯大部制改革及其评析》。

国内学者的研究呈现多样化的特征。张紧跟主要从政府间关系的角度进行了思考,研究成果主要有《治理结构多元化:地方政府机构改革的新思路》(2006)、《纵向政府间关系调整:地方政府机构改革的新视野》(2006)。刘雅静《基于大部制模式的地方政府机构改革刍议》(2010)、刘勃言《不仅“瘦身”,更要“健美”——谈我国新一轮地方政府机构热潮》(2005)、张海东、丛玉飞《社会空间的拓展:新一轮政府机构改革透视》等。

1.4 地方政府管理方式的转变

近几年对地方政府管理方式的研究主要集中于地方政府绩效评估、政务信息化、政务流程再造、标准化等。

在中国学术期刊网上以“地方政府绩效评估”为提名进行搜索的结果显示,自2004年以来文献数量达到250多篇,而1979—2004年的文献数量只有3篇。通过对这些文献的总结归纳,其研究焦点在于:第一,对地方政府绩效评估内涵、价值理念、指标体系的研究,这部分的研究成果占较大比例。如倪星《地方政府绩效评估指标的设计与筛选》(2008)、楚德江《我国地方政府绩效评估指标体系研究的现状与前瞻》(2008)、董少林《标尺竞争在地方政府绩效评估中的作用》(2009)、王会智《基于平衡计分卡的地方政府绩效评估研究》(2010)、徐根旺等人《中国地方政府绩效评估的定位——基于德尔菲法的研究》(2009)等。第二、基于服务型政府理念指导下,公民参与地方政府绩效评估的研究逐步增多,如周占杰《公民参与地方政府绩效评估的功能分析》(2010)、陈第华《地方政府绩效评估中的公民参与——基于全程参与的视角》(2009)等。第三,对国外政府绩效评估的研究。如王建民《美国地方政府绩效考评:实践与经验》(2005)、孙国庆《英国地方政府绩效评估体系改革及对中国的启示》(2008)。总体而言,目前我国地方政府绩效评估的经验性、归纳性的研究较多,一定程度上忽视了以个案为基础的描述性研究和多个个案的比较分析。

政府信息化的研究主要侧重于研究电子政务对地方政府改革的作用,如常永华《基于电子政务的地方政府绩

效评估模式研究》(2007)、汪瑜《从电子政务看我国地方政府的管理方式创新》(2005)。我国学者对政务流程再造的研究时间不长,特别是对流程再造与地方政府改革的研究相对较少,目前主要集中于政务流程再造的概念、分类、特性、模式选择,政务流程再造与地方政府改革的关系,如谢耀华《地方政府流程再造的实践及其价值——以福建龙岩市为例》(2007)、《地方政府流程再造研究——以淮安市为例》(2009)。总体而言,对地方政府管理方式的研究,更多的偏向于客观性探讨某一具体的管理方式在实践中的应用,案例研究较多,而对各项具体的管理方式与地方政府改革之间的关系缺乏深层次的理论探讨与深思。

1.5 政府间关系的研究

政府间关系包括纵向的中央与地方政府间的关系、地方各级政府间关系和横向的各地方政府间关系两个方面。中央与地方政府间关系的研究著作有:易重华《中国地方政府转型》(2008)、谭建立《中央与地方财权事权关系研究》(2010)、葛维宝《中央与地方关系的法治化》(2009)、文政《中央与地方事权划分》(2008)、朱丘祥《分税与宪政:中央与地方财政分权的价值与逻辑》(2008)、金太军、赵晖等的《中央与地方政府关系建构与调谐》(2005)。

近年随着区域经济学的发展,学界对地方政府间的横向联系给予了重视,代表性著作有张可云之《区域大战与区域经济关系》(2001)、张紧跟《当代中国地方政府间横向关系协调研究》(2006)等。研究视角多元化,如经济学、治理网络、府际关系视角等。陈振明在《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》(2003)一书提出了政府间关系网络化的发展趋势。张紧跟在《论协调地方政府间关系》(2007)一文中指出:通过协调地方政府间关系推动地方政府间从冲突性博弈逐步转向合作性博弈,最终实现共同发展。刘焕章、刘祖云、陈国权、李院林等也对地方政府间合作与竞争关系进行了研究。

综上所述,目前我国学术界对国外地方政府关系最新的研究成果借鉴不够;对中央政府与地方政府的研究多于对横向关系的研究;对地方政府间关系偏向于经济关系,行政关系分析的较少;与抽象理论相比,对区域内政府关系的实证研究成果偏少。

2 国外地方政府改革研究现状

20世纪80年代后,在政治—经济环境发生深刻变化的背景下,各国掀起了以治理为主题的地方政府改革浪潮,理论研究成果丰富。通过以1980~2010年公开发表于国外期刊杂志的文章为样本,采取文献计量学和参考文献分析软件对国外地方政府改革文献进行分析,选定

“purdue university”、“web of science”、“library of congress”、“OCLC Medline”、“OCLC ERIC”作为文献来源。通过以篇名“local government reform”或“state reform”为关键词进行搜索,共有 7916 篇文章,其搜索结果按时间分布状况为:90 年代前 290 篇,90 年代 487 篇,2000~2005 年 2234 篇,2005~2010 年 2833 篇。按照地方政府各项内容的分类,通过对每个时期相关文献的整理,可以看出国外地方政府改革研究具有以下特点。

首先,2005 年后关于国外地方政府改革的文献数量增长迅速。各个不同时期的文献分布显示,国外文献更多的关注教育 (education)领域的改革,注重项目管理、战略管理,注重效益、成本和资金的研究,对服务 (service)领域的改革研究文献数量整体呈现递增的趋势。同时,2000 年后,district(区域)和 standard(标准)这样的关键词在越来越多的学者文章中出现。西方学者越来越多的关注行政区划整合和大都市区的行政区划问题。如 Ann Peterson 认识到了行政区划的设计和规划的重要性问题。Robert 则阐述了美国庞大地方政府是造成都市化地区矛盾丛生和管理效率低下的主要根源。

其次,21 世纪之后学者在关注多样化治理 (variety)、社区治理和公共服务的同时,关于公共性、公共政策的问题的研究逐步减少。2005 年后,关于地方政府管理 (management)、政府与市场 (market)、政府与社会、经济发展的关系及政府在其中所扮演的角色和承担的责任 (responsibility)受到更多国外学者关注。“state-owned enterprise”、“ownership”、“regulation”等涉及国有企业、规制等词汇逐步出现。同时越来越多的西方学者开始质疑政府公信力、政府执行力,探讨政府与市场、与社会关系的问题的研究文献逐步增多。

最后,法律 (law)、立法、法制 (legislation)在近两年的研究文献中出现频率提高。笔者认为服务、效率、战略、法制、标准、多元的管理是国外地方政府改革努力的方向。

3 地方政府改革研究述评

对地方政府改革的研究总体上取得了较大的成绩,国内与国外的研究焦点具有相同之处,但也有许多不同之处,与西方国家相比,我国地方政府改革的理论研究略显不足,且理论与实践也存在一定差距,总体而言我国地方政府改革研究呈现出以下三个方面的特点。

3.1 地方政府改革的基础理论研究缺乏

学者对地方政府改革的研究往往偏向于从改革的某一具体内容着手,综合性研究成果较少。而地方政府改革单项内容的研究成果相对较为丰富,但研究成果分散。同

时,对地方政府及地方政府改革基础理论研究的文章十分少见,使地方政府改革缺乏相应的针对性强的理论指导。

3.2 研究范围广,但深度不够

目前,对于地方政府改革的研究基本涉及到改革的方方面面,但是从已有的研究来看,不少学者往往侧重于客观描述各个地区地方政府改革的新举措、新方案,没有对改革作深入的调研与分析,更没有对其改革的逻辑起点,改革的发展趋势,改革的最终目标,改革成功与失败深层次原因做深入的分析。

3.3 国内外地方政府改革研究成果存在差距

我国学者对国内地方政府改革的研究能够与我国的时代背景、特殊国情紧密相连,时代特征明显,对国外地方政府改革的研究则较多从历史演进的视角,注重经验性的借鉴,探讨国外地方政府改革的最新成果的文献较少。学者对国内改革的研究不仅具体详细探讨各项改革内容,而且注重不同地区之间的比较,但对国外的研究大多是分制度、分国别研究,系统化、比较研究的成果较少。同时,中西方研究存在差异,西方关于地方政府改革的研究成果比我国丰富,且研究问题更加深入、研究视角更加广泛。

【参考文献】

[1] 黄新华. 市场经济体制建立和完善进程中的地方政府治理变革—改革开放以来地方行政管理体制改革的回顾与前瞻[J]. 政治学研究, 2009(2).

[2] 李安泽. 地方政府职能与地方财力研究[J]. 江西财经大学学报, 2005(6).

[3] 刘义胜. 我国财政体制改革对地方政府职能转变的影响[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 2009(1).

[4] 张紧跟. 论协调地方政府间关系[J]. 广东行政学院学报, 2007(4).

[5] Ann Peterson. New regionalism and nature conservation: Lessons from South East Queensland Australia. Landscape and Urban Planning, 2007.

[6] Robert. The Implications of Increasing Globalization and Regionalism for the Economic Growth of Small Island States. World development, 2004.

(责任编辑 金东春)